

R E P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



GROUPE
LES REPUBLICAINS

Le Président

Monsieur Laurent FABIUS
Président
Conseil Constitutionnel
2 rue de Montpensier
75001 PARIS

Paris, le **17 DEC. 2020**

Monsieur le Président,

En application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur, avec plus de soixante de mes collègues, de demander au Conseil Constitutionnel de se prononcer sur la conformité de la loi de finances pour 2021.

A cet effet, vous voudrez bien trouver, ci-joint, la liste des signataires de cette demande, ainsi qu'un mémoire reprenant les motifs développés par les auteurs de cette saisine.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Bruno RETAILLEAU

SAISINE du CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Sur la LOI DE FINANCES pour 2021

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Les Sénateurs soussignés ont l'honneur de soumettre à votre examen, conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi de finances pour 2021 définitivement adoptée par l'Assemblée nationale le 17 décembre 2020. A l'appui de cette saisine, ils développent les griefs suivants :

I. Sur l'article [54 *sexies*] visant à réviser à la baisse le tarif de certains contrats d'achat de l'électricité photovoltaïque

Issu d'un amendement gouvernemental, l'article [54 *sexies*] de la loi de finances pour 2021 vise à réviser à la baisse le tarif de certains contrats d'achat de l'électricité photovoltaïque qui donneraient lieu, selon l'exposé des motifs, à une « *situation de rémunération excessive* ».

L'objectif poursuivi consiste à diminuer la rentabilité de ces contrats par un moindre soutien financier, afin de « *préserver les ressources publiques et l'effort du contribuable au bénéfice de l'atteinte des objectifs environnementaux ambitieux poursuivis par le Gouvernement de la manière la plus efficiente* ». Il est escompté que d'autres projets ou modes de production d'énergie renouvelable pourront bénéficier d'un soutien accru pour leur développement.

Le dispositif prévoit aussi une « *clause de sauvegarde* » au bénéfice des installations pour lesquelles son application serait susceptible de compromettre la viabilité du producteur d'électricité d'origine photovoltaïque.

L'adoption de cet amendement a donné lieu à de vifs échanges, mettant en avant l'absence de concertation avec la filière, ou encore le mauvais signal qu'il constitue pour le développement des énergies renouvelables. Le dispositif est aussi susceptible de nourrir de nombreux contentieux, ainsi qu'en témoignent des exemples étrangers.

Les auteurs de la présente saisine considèrent que l'article [54 *sexies*] méconnaît certains droits et libertés constitutionnellement garantis.

Outre son absence de précision et de clarté suffisantes, il est contraire à la liberté contractuelle et à la garantie des droits, d'une part, et au principe d'égalité, d'autre part.

En premier lieu, l'article [54 *sexies*] méconnaît la liberté contractuelle et la garantie des droits, constitutionnellement garanties.

Le législateur méconnaît l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lorsqu'il porte atteinte à des contrats légalement conclus sans motif d'intérêt général suffisant, ainsi que l'article 16 de cette Déclaration dans l'hypothèse où « *sans motif d'intérêt général suffisant, [il porte] atteinte aux situations légalement acquises [ou remet] en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations¹* ».

Tel est manifestement le cas en l'occurrence :

D'abord, le dispositif modifie l'économie des contrats d'achat d'électricité régulièrement conclus, portant ainsi une atteinte caractérisée et particulièrement significative à un paramètre essentiel de l'exécution de ces contrats.

De même, il déjoue les anticipations des producteurs photovoltaïques créées et entretenues par l'État dans le cadre du mécanisme de l'obligation d'achat, les privant ainsi de toute garantie légale en ce qui concerne les tarifs de vente d'électricité qu'ils produisent.

Enfin, l'objectif purement financier poursuivi par l'État ne saurait être regardé, aux termes de la jurisprudence constitutionnelle, comme constituant un motif d'intérêt général suffisant de nature à justifier, de façon proportionnée, une atteinte aussi disproportionnée aux intérêts de la filière photovoltaïque.

En second lieu, l'article [54 *sexies*] contredit le principe constitutionnel d'égalité, garanti à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en vertu duquel le législateur peut « *règle[r] de façon différente des situations différentes, [ou déroger la règle d'égal traitement] pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit²* ».

Au regard de l'objectif poursuivi, rien ne justifie que le dispositif en cause s'applique aux seules installations de production photovoltaïque d'une puissance crête supérieure à 250 kilowatts alors même que :

D'une part, ces installations ne sont pas dans une situation différente des autres installations ayant un contrat d'achat conclu en application des arrêtés du 10 juillet 2006, du 12 janvier 2010 et du 31 août 2010 sous l'angle du soutien financier public dont elles bénéficient.

D'autre part et en tout état de cause, la mesure en cause ne vise que 0,5 % des contrats en cours d'exécution (déclaration de Mme Barbara POMPILI, ministre de la transition écologique, à l'Assemblée nationale, première séance du vendredi 13 novembre 2020), démontrant ainsi l'incohérence de la mesure vis-à-vis de la maîtrise du soutien public qu'elle entend pourtant réaliser. C'est ce que rappelle la rapporteure spéciale Christine Lavarde, dans son rapport budgétaire sur la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » fait au nom de la commission des finances du Sénat : « *les installations de moins de 250 kilowatts ne seront pas concernées par la réduction des tarifs prévue par le présent article 54 *sexies*. Celle-ci ne touchera donc que 0,5 % des 238 357 contrats conclus en application des arrêtés tarifaires susmentionnés, soit 849 contrats en métropole et, potentiellement, 208 contrats dans les zones*

¹ CC, décision n° n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, cons. 14

² CC, décision. n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, cons. 19

non interconnectées (ZNI) avec le territoire métropolitain. Les 849 contrats de métropole bénéficient actuellement d'un montant annuel de soutiens publics évalué à 762,9 millions d'euros par la CRE. » Le chiffre avancé par le Gouvernement dans l'exposé des motifs de son amendement visant à créer l'article [54 *sexies*] (« *les dépenses publiques consécutives aux contrats concernés s'élèvent à 2 milliards d'euros chaque année, soit plus du tiers des dépenses annuelles de soutien aux énergies renouvelables, au bénéfice de moins de 5 % de la production d'électricité d'origine renouvelable* ») ne reflète donc pas la réalité du coût économisé par la potentielle renégociation des contrats, et a été à ce titre surévalué.

Dans ces conditions, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article [54 *sexies*] a été adopté en violation des droits et libertés constitutionnellement garantis, encourageant ainsi la censure de votre Conseil.

II. Sur l'article [45 *undecies*] instituant une taxe sur la masse en ordre de marche du véhicule

La Convention citoyenne pour le climat avait proposé d'introduire le poids comme l'un des éléments à prendre en compte dans la détermination du malus automobile³. L'objectif est de « *tenir compte d'autres impacts sur l'environnement que les émissions de CO₂* ».

Le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre cette proposition au sein du projet de loi de finances pour 2021. A cet effet, il a déposé un amendement qui vise à créer une nouvelle taxe à l'immatriculation des véhicules dénommée « *taxe sur la masse en ordre de marche* ». Cette taxe s'applique lors de la première immatriculation en France d'un véhicule de tourisme. Elle est assise sur la masse en ordre de marche du véhicule telle qu'elle est définie par la réglementation européenne relative à la réception des véhicules. Le montant de la taxe résulte de l'application d'un tarif unitaire, en euros par kilogramme, à la fraction de la masse du véhicule qui excède un seuil minimum, en kilogrammes. Ce montant est donc nul en deçà de ce seuil. Ce dernier est fixé à 1800 kilogrammes à compter du 1er janvier 2022. A partir de la même date, le tarif de la taxe est égal à 10 euros par kilogramme

Le « malus poids » fait l'objet de deux réfections, communes avec le « malus CO₂ » : pour les familles nombreuses à partir de trois enfants (200 kg par enfant) ; pour les véhicules acquis par une entreprise ou une personne morale autre qu'une entreprise et comportant au moins huit places assises. Les véhicules exonérés du « malus CO₂ » le sont également du « malus poids ». Une exonération bénéficie aussi aux véhicules électriques et hydrogènes et aux hybrides rechargeables.

Lors de l'examen du projet de loi de finances en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, les députés ont par ailleurs prévu de faire bénéficier les familles qui accueillent en leur sein des enfants placés au titre de l'aide sociale à l'enfance, de l'abattement sur le malus lié au poids des véhicules prévu pour les familles de plus de trois enfants.

³ Proposition SD-C.1.2

Enfin, la loi introduit un plafond garantissant que le cumul du « malus CO₂ » (prévu à l'article [14] de la loi) et de la nouvelle taxe au poids n'exécède pas le montant maximum du « malus CO₂ » (40 000 euros à partir du 1er janvier 2022 et 50 000 euros à partir du 1er janvier 2023). En revanche, la loi n'interdit pas que la somme des deux taxes excède 50 % du prix d'acquisition du véhicule.

Les auteurs de la présente saisine estiment que les dispositions de l'article [45 *undecies*] sont contraires au principe d'égalité devant la loi et au principe d'égalité devant les charges publiques à trois égards.

En premier lieu, les règles relatives au « malus poids » ne sont pas conformes aux objectifs que le législateur a lui-même assignés à cette taxe et doivent ainsi être considérés comme contraires aux articles 13 de la Déclaration de 1789 et 34 de la Constitution.

Le principe d'égalité devant les charges publiques est déterminé par l'article 13 de la Déclaration de l'homme et du citoyen, aux termes duquel : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ».

La portée de ce principe est déterminée par un motif constant de la jurisprudence de votre Conseil⁴. Il en ressort, notamment, qu'en « *vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose* ». Ainsi, pour être conformes au principe d'égalité, les différences de traitement qui résultent des règles législatives relatives au champ d'application des impositions, à leur assiette et à leur taux doivent reposer sur des critères objectifs et rationnels au regard des buts visés par le législateur. Cette exigence rejoint celle qui s'impose, de manière générale, en matière d'égalité devant la loi et d'après laquelle les différences de traitement instituées par le législateur, qu'elles procèdent d'une différence de situation ou repose sur une raison d'intérêt général, « *doivent être en rapport direct avec l'objet de la loi* ».

Ce contrôle de la cohérence de la loi fiscale est plus accru en matière de fiscalité incitative qu'en matière de fiscalité à finalité de rendement budgétaire⁵. Dans son principe, la fiscalité incitative n'est pas contraire au principe d'égalité. Votre Conseil juge en effet que « *le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général*⁶ ». Toutefois, c'est à la condition que « *les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs* ». Cette exigence conduit votre Conseil à apprécier la conformité des dispositions qui définissent le régime des impositions incitatives en fonction de leur adéquation à l'objectif d'intérêt général que le législateur leur a assigné⁷. Cela le conduit

⁴ Par exemple, décision n° 2019-825 QPC du 7 février 2020, paragr. 4

⁵ Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel n° 2012-251 QPC du 8 juin 2012, p.7

⁶ Par exemple, décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, cons. 34

⁷ Par exemple, décision n° 2009-559 DC du 29 décembre 2009, cons. 81

notamment à vérifier que les exemptions instituées par la loi ne sont pas d'une importance telle qu'elles sont contraires à l'objectif d'intérêt général visé⁸.

La taxe sur la masse en ordre de marche des véhicules relevant de la fiscalité incitative, c'est en fonction de l'adéquation des règles qui la régissent aux objectifs d'intérêt général que le législateur s'est proposé d'atteindre qu'il convient d'en apprécier la conformité au principe d'égalité devant les charges publiques.

Cela suppose d'abord de déterminer quels sont ces objectifs, tels que le législateur les a lui-même définis.

Alors même que les véhicules lourds sont généralement plus émetteurs de CO₂ que les autres, le « malus poids » ne vise pas à lutter contre ces émissions. S'il en était ainsi, il ferait évidemment double emploi avec le « malus CO₂ » et l'aggravation du barème de ce dernier, prévu à l'article [14] de la loi de finances pour 2021, aurait suffi à satisfaire aux ambitions environnementales du législateur en matière automobile. Comme la Convention citoyenne sur le climat l'a souligné, « l'objectif est de tenir compte d'autres impacts sur l'environnement que les émissions de CO₂ (accidentologie plus grave, freinage induisant des émissions supérieures de particules fines, occupation de l'espace public) ».

Cet argumentaire a été repris par la ministre de la transition écologique⁹ : « un véhicule plus lourd demande plus de matériau et plus d'énergie pour être fabriqué, ce qui augmente son empreinte carbone. Parce qu'un véhicule plus lourd entraîne une plus forte dégradation de la qualité de l'air en rejetant plus de particules liées à la combustion et au freinage. Parce qu'enfin il occupe davantage l'espace public, crée donc plus de congestion et, surtout, provoque des accidents plus graves pour les piétons et les cyclistes. Or tous ces enjeux ne sont pas intégrés aujourd'hui dans le malus CO₂ ».

C'est donc au regard de l'adéquation des règles applicables au « malus poids » à ces objectifs qu'il convient d'apprécier la conformité de ces règles au principe d'égalité garanti par l'article 13 de la Déclaration de 1789.

Or, à cette aune, les auteurs de la présente saisine estiment que l'exemption des véhicules électriques et hydrogènes et des véhicules hybrides rechargeables du « malus poids » ne repose pas sur un critère objectif et rationnel.

Ces véhicules sont en effet par nature plus lourds que les véhicules thermiques. Pour ne citer qu'un exemple, la Peugeot 5800 hybride est plus lourde que la Peugeot 5800 thermique.

La circonstance que ces véhicules soient moins émetteurs de CO₂ ne justifie pas qu'ils soient totalement exemptés du « malus poids » dès lors que, précisément, ce malus ne vise pas à lutter contre ces émissions mais à prendre en compte d'autres nuisances, qui sont exclusivement liées au poids du véhicule et sont parfaitement indépendantes de la quantité de CO₂ qu'il émet. Par hypothèse, ces nuisances existent aussi bien pour les véhicules thermiques que pour les véhicules électriques ou hybrides rechargeables. Il n'existe donc, entre ces différentes

⁸ Décision n° 2009-559 DC du 29 décembre 2009, cons. 82, à propos de la taxe carbone

⁹ Débats à l'Assemblée nationale, 1ère lecture, 3ème séance du 13 novembre 2020

catégories de véhicules, au regard des objectifs choisis par le législateur, aucune différence de situation de nature à justifier une différence de traitement. Par exemple, il n'est pas démontré en quoi, à égalité de poids, l'accidentologie d'un véhicule hybride, l'espace public qu'il occupe, la pollution occasionnée par le transport qu'il nécessite, seraient moindres que ceux d'un véhicule thermique.

Les auteurs de la présente saisine soulignent que c'est une exemption totale qui a été consentie aux véhicules électriques et hydrogènes et aux véhicules hybrides rechargeables et non pas, en particulier, un barème plus favorable, ce qui aurait été concevable. De ce point de vue, l'absence de différence objective de situation, au regard du but de la taxe, entre les véhicules exonérés et ceux qui sont assujettis contraste avec l'ampleur de la différence de traitement, qui apparaît disproportionnée. En outre, dans la mesure où les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables représentent une proportion non négligeable des véhicules lourds, l'exemption est d'une ampleur qui est de nature à compromettre la réalisation de l'objectif visé.

Il en est d'autant plus ainsi que cette exemption s'ajoute à la fixation d'un seuil d'imposition élevé, à 1800 kg. Le choix de ce seuil doit beaucoup à la préoccupation que les véhicules susceptibles d'être taxés ne soient « *quasiment pas issus de la filière automobile française*¹⁰ ». Le choix de ce seuil a pour conséquence d'exempter un très grand nombre de véhicules.

Comme l'a déclaré Monsieur le député Marc LE FUR¹¹, « *le seuil du malus est fixé à 1800 kg, ce qui correspond à 2 % des véhicules. On peut donc se dire qu'il concerne peu de gens* ». Le Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Eric WOERTH, a également indiqué que « *la présente mesure ne concernera qu'assez peu de véhicules français* ». La ministre de la transition écologique, Mme Barbara POMPILI a elle-même reconnu que « *le seuil de 1800 kg ne va en effet pas concerner énormément de voitures* » et que le but du « malus poids » est seulement « *d'envoyer des signaux et faire réagir* ».

Il en est d'autant plus ainsi qu'aux exemptions concernant les véhicules électriques et hydrogènes et les véhicules hybrides, il faut ajouter les réfections applicables aux familles nombreuses et aux véhicules acquis par une entreprise ou une personne morale autre qu'une entreprise et comportant au moins huit places assises.

Comme l'a déclaré Madame la sénatrice Christine LAVARDE, rapporteur spécial de la mission budgétaire « Écologie, développement et mobilité durables »¹² : « *Toutes les exceptions introduites pour essayer de rendre cette taxe acceptable et éviter qu'elle ne soit punitive, par exemple envers les familles, certaines professions ou encore les personnes handicapées, qui ont besoin de grands véhicules, ne rendent-elles pas la mesure anticonstitutionnelle puisqu'elle ne vise, in fine, que 1 % des véhicules ?* ».

Le législateur n'ayant pas fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose, il a violé le principe d'égalité devant les charges publiques

¹⁰ Déclaration de M. Laurent SAINT-MARTIN, rapporteur général du Budget, débats à l'Assemblée nationale, 3ème séance du 3 novembre 2020

¹¹ Débats à l'Assemblée nationale, 3ème séance du 13 novembre 2020

¹² Débats au Sénat, 1ère lecture, 2ème séance du 7 décembre 2020

garanti à l'article 13 de la Déclaration de 1789. Pour cette raison, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article [45 *undecies*] encourt la censure de votre Conseil.

En deuxième lieu, le cumul entre le nouveau barème du « malus CO₂ » (prévu à l'article [14] de la loi) et le « malus poids », confère à ce prélèvement le caractère d'une charge excessive au regard de l'objectif poursuivi par la loi et au regard des facultés contributives des contribuables.

Le principe d'égalité n'exige pas seulement que les différences de traitement établies par la loi fiscale reposent sur des critères objectifs et rationnels au regard des buts d'intérêt général poursuivis par le législateur. Il faut encore que ces différences de traitement ne soient pas d'une ampleur disproportionnée par rapport à ce qu'exige la réalisation de ces buts. A défaut, elles sont regardées par votre Conseil comme entraînant une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Selon la même logique, le principe de l'égalité devant la loi impose que les différences de traitement justifiées par des différences de situation ou des objectifs d'intérêt général, ne soient pas disproportionnées par rapport aux unes ou aux autres.

Ce contrôle de proportionnalité est exercé de manière poussée en matière de fiscalité incitative. Dans ce domaine, votre Conseil vérifie que le montant, soit des avantages accordés à certaines catégories de contribuables¹³, soit des charges qui leur sont imposées¹⁴ n'atteint pas un niveau excessif au regard de l'objectif d'intérêt général visé.

Pour les besoins de l'appréciation des atteintes au principe d'égalité devant les charges publiques, votre Conseil admet que soit pris en considération l'ensemble des impositions ayant le même fait générateur¹⁵. C'est le cas des taxes à l'immatriculation. En particulier, dès lors que les véhicules lourds sont aussi les plus émetteurs de CO₂, le cumul du « malus CO₂ » et de la taxe sur la masse en ordre de marche aura nécessairement pour effet d'aggraver fortement le montant global des taxes perçues sur ce type de modèle. Il en va d'autant plus ainsi que si le législateur a prévu que le cumul de ces deux taxes ne peut pas dépasser le plafond du « malus CO₂ », il n'est pas interdit que ce cumul dépasse 50 % du prix du véhicule.

Les auteurs de la présente saisine estiment donc que l'article [45 *undecies*] méconnaît l'article 13 de la Déclaration de 1789 en ce qu'il constitue une charge excessive au regard de l'objectif poursuivi par la loi, et encourt donc la censure de votre Conseil.

Votre Conseil juge par ailleurs, de manière constante, que l'exigence d'une égale répartition des impositions en fonction des facultés contributives, prévue à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « *ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives*¹⁶ ».

Dans sa décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, votre Conseil avait accepté de vérifier que les limites supérieures des taux d'une taxe sur les achats de viande par les distributeurs ne présentaient pas un caractère confiscatoire. Le cas du « malus CO₂ » et celui du « malus poids »

¹³ Par exemple, décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, cons. 61

¹⁴ Par exemple, décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, cons. 78

¹⁵ Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, cons. 32

¹⁶ Par exemple, décision n° 2019-825 QPC du 7 février 2020, cons. 4

sont analogues. Si leur fait générateur réside dans la première immatriculation du véhicule en France, en pratique, ces taxes s'ajoutent au prix de vente et sont acquittées par l'acheteur du véhicule, lequel peut d'ailleurs être aussi bien un particulier qu'une entreprise. Le moyen tiré de la méconnaissance du principe constitutionnel prohibant les prélèvements confiscatoires ou excessifs est donc opérant à l'égard des taxes considérées.

Il est également fondé au regard des éléments précédemment mentionnés au titre du caractère prohibitif du « malus CO₂ », considéré isolément et dans son cumul avec le « malus poids ».

Les auteurs de la présente saisine estiment donc que l'article [45 *undecies*] méconnaît l'article 13 de la Déclaration de 1789 en ce qu'il fait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives et encourt ainsi la censure de votre Conseil.

En troisième lieu, l'application des règles relatives au « malus poids » des véhicules comporte des effets discriminatoires et sont ainsi contraires à l'article 13 de la Déclaration de 1789.

Votre Conseil admet de prendre en compte, dans son contrôle de constitutionnalité de la loi, les effets que l'application de celle-ci est susceptible d'entraîner. Il l'a fait, par exemple, dans son contrôle du respect du principe de proportionnalité des sanctions, en prenant en compte les effets potentiels de la sanction dans l'appréciation de sa gravité et donc de sa proportionnalité¹⁷. Une telle prise en compte des effets que pourrait produire la loi se retrouve également dans le contrôle du respect du principe d'égalité. Ainsi, pour juger contraire à ce principe l'article 37 de la loi de finances pour 2001 étendant la taxe générale sur les activités polluantes à l'électricité et aux produits énergétiques fossiles, votre Conseil s'est notamment fondé sur le fait que les modalités de calcul de cette taxe « *pourraient conduire à ce qu'une entreprise soit taxée plus fortement qu'une entreprise analogue, alors même qu'elle aurait contribué de façon moindre au rejet de gaz carbonique dans l'atmosphère* ».

C'est à ce titre qu'il convient d'envisager la conformité au principe d'égalité du seuil d'assujettissement au « malus poids » (1800 kg).

Comme il a été dit, ce seuil a été choisi par le législateur, dans une large mesure, afin d'exonérer les véhicules produits par les constructeurs français de cette taxe. De fait, il aura pour conséquence que cette dernière frappera surtout les produits des constructeurs allemands (Daimler/Mercedes et BMW) qui, historiquement, construisent des véhicules plus lourds. Le « malus poids » comporte donc une discrimination indirecte à l'égard de ces constructeurs : apparemment neutre, le critère du poids et, plus précisément, le seuil de 1800 kg, a pour effet de les désavantager. A cet égard la taxe sur la masse en ordre de marche est contraire à l'article 110 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux termes duquel : « *Aucun Etat membre ne frappe directement ou indirectement les produits des autres Etats-membres d'impositions, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires* ».

Certes, il n'appartient pas à votre Conseil de contrôler la conformité de la loi au droit de l'Union européenne. Néanmoins, dès lors qu'il accepte de prendre en compte, dans son contrôle du

¹⁷ Par exemple, décision n° 97-395 DC du 30 déc. 1997, cons 39, qui censure une disposition qui « *pourrait dans nombre de cas donner lieu à l'application de sanctions* » manifestement disproportionnées

respect du principe d'égalité, les traitements inégalitaires résultant de l'application de la loi, les auteurs de la saisine estiment que votre Conseil doit censurer, sur la base du principe constitutionnel d'égalité, cette discrimination indirecte. En effet, ce qui constitue une discrimination indirecte à l'égard des produits des constructeurs allemands, au sens de l'article 110 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, peut être appréhendé, sur le terrain du principe constitutionnel d'égalité, comme une différence de traitement découlant inéluctablement de l'application de la loi et fondée sur un critère (la nationalité) qui est sans rapport avec l'objet de celle-ci.

Comme il a été précédemment indiqué, le fait générateur de la taxe sur la masse en ordre de marche des véhicules réside dans la délivrance du premier certificat d'immatriculation en France. Le barème applicable est donc celui qui est en vigueur à la date de la première immatriculation. L'application de cette règle entraîne inévitablement une inégalité de traitement entre les redevables des taxes considérées. La date de la première immatriculation dépend des délais de traitement de la demande d'immatriculation. Il en résulte que, pour les commandes de véhicules passées en fin d'année, selon que la demande est traitée par le système d'immatriculation des véhicules directement ou par un centre d'expertise et de ressources des titres, les barèmes applicables seront, pour le même véhicule, soit celui de l'année en cours, soit celui, plus élevé, de l'année suivante. Cette différence de traitement, qui découle inévitablement de la loi, est contraire au principe d'égalité devant les charges publiques.

Les auteurs de la présente saisine estiment donc que l'article [45 *undecies*] méconnaît l'article 13 de la Déclaration de 1789 et de ce fait, encourt la censure de votre Conseil.

III. Sur l'article [46 *bis*] prévoyant la possibilité pour les agents des douanes et les agents chargés de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée d'échanger des informations

L'article [46 *bis*] autorise la direction générale des douanes et des droits indirects et les agents du ministère de l'environnement chargé de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée à échanger les informations, données et renseignements utiles à l'amélioration de la transparence et de la traçabilité des chaînes d'approvisionnement agricoles des matières premières ciblées par cette stratégie.

Les auteurs de la présente saisine estiment que les dispositions de l'article [46 *bis*] constituent un « cavalier budgétaire ».

Le II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances fixe précisément les dispositions que doit contenir la deuxième partie d'une loi de finances :

« La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes. [...] »

II.- Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15 ;

5° Autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime ;

6° Autorise l'État à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

7° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ;

d) Approuver des conventions financières ;

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics. »

Or, les dispositions de l'article [46 bis] n'entrent pas dans la liste des dispositions insérables en deuxième partie d'une loi de finances.

Votre Conseil, dans sa jurisprudence constante, déclare contraires à la Constitution les dispositions adoptées en méconnaissance de la règle de procédure relative au contenu des lois de finances, résultant des articles 34 et 47 de la Constitution et de la loi organique du 1er août 2001.

Votre Conseil, dans son considérant de principe, juge par ailleurs que doivent être regardées comme contraire à la Constitution les dispositions qui « ne concerne ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'Etat ; qui n'ont pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'Etat ; qui n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ; qui ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ». Or, les dispositions de l'article [46 bis] ne paraissent pas relever de l'une de ces catégories.

Pour toutes ces raisons, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article [46 bis] est un « cavalier budgétaire » et encourt la censure de votre Conseil.

IV. Sur l'article [46 quaterdecies] prévoyant que les bureaux de chaque assemblée déterminent les modalités de contrôle des dépenses de l'indemnité représentative pour frais de mandat

L'article [46 quaterdecies] prévoit que les bureaux de chaque assemblée déterminent les modalités de contrôle des dépenses de l'indemnité représentative pour frais de mandat.

Les auteurs de la présente saisine estiment que l'article [46 quaterdecies] constitue un « cavalier budgétaire ».

Le II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances fixe précisément les dispositions que doit contenir la deuxième partie d'une loi de finances :

« La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes. [...] »

II.- Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15 ;

5° Autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime ;

6° Autorise l'État à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

7° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ;

d) Approuver des conventions financières ;

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics. »

Or, les dispositions de l'article 46 quaterdecies n'entrent pas dans la liste des dispositions insérables en deuxième partie d'une loi de finances.

Votre Conseil, dans sa jurisprudence constante, déclare contraires à la Constitution les dispositions adoptées en méconnaissance de la règle de procédure relative au contenu des lois de finances, résultant des articles 34 et 47 de la Constitution et de la loi organique du 1er août 2001.

Votre Conseil, dans son considérant de principe, juge par ailleurs que doivent être regardées comme contraire à la Constitution les dispositions qui « *ne concerne ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'Etat ; qui n'ont pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'Etat ; qui n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ; qui ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ». Or, les dispositions de l'article 46 quaterdecies, relatives au contrôle des dépenses engagées au titre des frais de mandat, ne paraissent pas relever de l'une de ces catégories.

Pour toutes ces raisons, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article 46 quaterdecies est un « cavalier budgétaire » et encourt la censure de votre Conseil.

V. Sur l'article [70], instituant, à titre expérimental et pour 2021, un dispositif d'accompagnement des associations appelé « groupements de compétences locaux »

L'article [70] prévoit d'instituer, à titre expérimental et pour 2021, un dispositif d'accompagnement des associations appelé « *groupements de compétences locaux* ».

Les auteurs de la présente saisine estiment que l'article [70] constitue un « cavalier budgétaire ».

Le II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances fixe précisément les dispositions que doit contenir la deuxième partie d'une loi de finances :

« La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes. [...]

II.- Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15 ;

5° Autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime ;

6° Autorise l'État à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

7° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ;

d) Approuver des conventions financières ;

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics. »

Or, les dispositions de l'article [70] n'entrent pas dans la liste des dispositions insérables en deuxième partie d'une loi de finances.

Votre Conseil, dans sa jurisprudence constante, déclare contraires à la Constitution les dispositions adoptées en méconnaissance de la règle de procédure relative au contenu des lois de finances, résultant des articles 34 et 47 de la Constitution et de la loi organique du 1er août 2001.

Votre Conseil, dans son considérant de principe, juge par ailleurs que doivent être regardées comme contraire à la Constitution les dispositions qui « ne concerne ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'Etat ; qui n'ont pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'Etat ; qui n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ; qui ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques » Or, les dispositions de l'article [70] ne paraissent pas relever de l'une de ces catégories.

Pour toutes ces raisons, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article [70] est un « cavalier budgétaire » et encourt la censure de votre Conseil.

VI. Sur l'article [72] prévoyant la remise d'un rapport au Parlement sur les conséquences de la réduction du nombre d'emplois aidés sur le développement des associations et sur l'accessibilité des parcours emplois compétences pour les associations

L'article [72] prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur les conséquences de la réduction du nombre d'emplois aidés sur le développement des associations et sur l'accessibilité des parcours emplois compétences pour les associations.

Les auteurs de la présente saisine estiment que l'article [72] constitue un « cavalier budgétaire ».

Le II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances fixe précisément les dispositions que doit contenir la deuxième partie d'une loi de finances :

« La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes. [...] »

II.- Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15 ;

5° Autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime ;

6° Autorise l'État à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

7° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ;

d) Approuver des conventions financières ;

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics. »

Or, les dispositions de l'article [72] n'entrent pas dans la liste des dispositions insérables en deuxième partie d'une loi de finances. Plus précisément, cet article ne saurait être rattaché à « l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques », seul fondement prévu par l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 pour une demande de rapport introduite en loi de finances.

Votre Conseil, dans sa jurisprudence constante, déclare contraires à la Constitution les dispositions adoptées en méconnaissance de la règle de procédure relative au contenu des lois de finances, résultant des articles 34 et 47 de la Constitution et de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Votre Conseil, dans son considérant de principe, juge par ailleurs que doivent être regardées comme contraire à la Constitution les dispositions qui « *ne concerne ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'Etat ; qui n'ont pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'Etat ; qui n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ; qui ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* » Or, les dispositions de l'article [72] ne paraissent pas relever de l'une de ces catégories.

Pour toutes ces raisons, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article [72] est un « cavalier budgétaire » et encourt la censure de votre Conseil.

Les sénateurs soussignés compléteront, le cas échéant, cette demande dans des délais raisonnables.